

都市内分権の可能性と課題

～宇都宮市における地域まちづくり計画策定の事例から～

陣 内 雄 次
上 田 由美子

宇都宮大学教育学部紀要
第61号 第1部 別刷
平成23年（2011）3月

A Study on Possibility and Issue of Decentralization of
Power and Function in the City
– A Case Study of Community Plan in Utsunomiya City –

JINNOUCHI Yuji, UEDA Yumiko

都市内分権の可能性と課題

～宇都宮市における地域まちづくり計画策定の事例から～

A Study on Possibility and Issue of Decentralization of Power and Function in the City
 – A Case Study of Community Plan in Utsunomiya City –

陣内 雄次, 上田 由美子*
 JINNOUCHI Yuji, UEDA Yumiko

1. はじめに

2000年4月地方分権一括法施行から10年が経過し、この間に国から地方への事務権限の委譲や税源委譲が行われてきた。このような国から地方自治体への権限委譲の流れとともに、自治体内部においても都市内分権^{*1}に向けての動きが盛んになってきている。その背景には、市町村合併による自治体再編、いよいよ実感を伴ってきた人口減少と少子高齢化、価値観の多様化など様々な要素があり、ここへ来てようやく、地域づくりやコミュニティ^{*2}再生が自治体政策のなかでも重要課題として捉えられつつある。

宇都宮市においても、地域主体でのまちづくりに係わる取組を2004年より始めており(3章で詳述)、現在地区行政計画の方針のもと、地域まちづくり計画^{*3}(ビジョン)策定が進められている。しかし、このような「地域でのまちづくり」という考え方、また、それについてのコミュニティ政策^{*4}はまだ全国的にみても緒についたばかりで、試みの段階ともいえ、その手法は今後少しづつより実態に即したものである。必要があると思われる。

本稿では2008年に宇都宮市西地区でモデル的に行われた、地域ビジョン策定をふりかえるとともに、合わせて先進自治体の事例などを分析することにより、本市の今後の都市内分権を推進していく上での一助としたい。

2. 全国自治体の取組み

本章では、他県の自治体が、地域まちづくり計画についてどのような取組みを行なっているのかに

* 宇都宮まちづくり市民工房

^{*1} 論者により様々な定義がなされているが、概して自治体の区域をいくつかに分けて、そこに行政の下部機関を設け、そこへ行政事務の一部を移し一定の役割を持たせる(大川)、住民代表的な組織に付帯する(名和田)ことなどをいう。

^{*2} 2007年6月の総務省による「コミュニティ研究会中間報告とりまとめ」によれば、コミュニティを「生活地域、特定の目標、特定の趣味など、何らかの共通の属性及び仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行なっているような集団」と定義し、同報告内でのコミュニティは、生活地域を共通にするコミュニティという意味で、「地域コミュニティ」としている。

^{*3} 宇都宮市の地区行政の推進にかかわる大綱では、「地域まちづくり計画」を、「地域主体のまちづくりの実現に向け、一定エリアごとに、地域が抱える課題や問題を踏まえた上で、地域の資源や特性を生かし、将来目指すべき姿とそれを具体化するために必要な方策を明らかにしたもの」と定義している。地域ビジョンとは、将来目指すべき姿のローガン、指針的なもの。国などで統一されたものではないため、自治体により名称や内容が少しづつ異なるケースもみられる。

^{*4} 2007年2月、総務省は、地域コミュニティの再生、地域力の再生を議論するために、コミュニティ研究会を発足させた。これは1971年に当時の自治省が「コミュニティに関する対策要綱」に基づき設置されたコミュニティ研究会以来のことである。コミュニティ対策が再び国の大きな政策課題の一つになってきたという事である。

ついて概観していく。まず、宇都宮市市政研究センターによる『地域まちづくり計画策定の取組みとその取扱手法・中核市・特例市の動向を中心に』（市政研究うつのみや第6号 2010年3月）を紹介する（(1)、(2)－①②）。さらに自治体HP、文献などを参考にし、地域まちづくり計画策定に関して、先進的な取組みを行なっている自治体数例について整理を行なった（(2)－③）。

(1) 地域まちづくり組織について 組織の設立状況など

回答のあった74市^{*5}のうち「全市で設立済み」「一部区域で設立済み」をあわせて36市、約半数の市が全市域での組織設置を想定している。

(2) コミュニティ計画^{*6}について

① 策定状況、策定の体制、方法

コミュニティ計画を策定している市は「一部区域で策定済み（全市域で策定予定）」が11市、「全市域で策定済み」は4市で、コミュニティ計画の策定を進める方向性を有しているのは74市の約2割程度にとどまっている。

コミュニティ計画策定主体については、集計対象24市^{*7}のうち「地域・コミュニティ主体」が11.5市^{*8}、「地域・コミュニティと行政の協働」が8.5市となっている。これらから、計画策定については地域コミュニティが中心的な役割を果たしていることが想定される。ただし、“主体”や“協働”という文言の捉え方は、人それぞれであり、実質的に地域コミュニティが、どのような形でどの程度関与し、その結果どうだったのかなどについては、今後十分に検証していく必要があると思われる。

② コミュニティ計画の位置づけ、財政措置など

地域が主体となる事業に対し、財政的な支援を行なう枠組みは11市で導入されている。一方で、行政が主体となる事業を実施するための予算措置手法については10市で検討中ないしは未定との回答であった。コミュニティ計画が立案された場合、それが行政計画とどのように連動するのか。計画の実効性を考慮するならば、このことは重要な論点である。

③ 先進的な取組を行なっている自治体

表－1に地域まちづくり計画策定などについて、先進的な取組を行なっている自治体として、宝塚市、名張市、湯沢市、高知市の例を整理した。ここで挙げた例は、いずれも市民主体で地域まちづくり計画が策定され、市政のなかで一定の位置づけがなされたり、策定や事業実施への支援策に特色のみられるものである。

総合計画と関連づけられているものとしては、まず高知市が挙げられる。高知市では『高知市総合計画1990』において、コミュニティ計画（地域まちづくり計画に相当）を総合計画と相互補完する計画と位置づけた。1994年にはコミュニティ計画策定市民会議が結成され、市内21地区（高知市全体では35地区）で市民参加のもとコミュニティ計画（案）が出された。この計画案には1500の具体的な項目が含まれており、これら全項目について庁内各部署にフィードバックされ、その可能性など

^{*5} 照会調査の対象となったのは、宇都宮市と類似規模にあると考えられる中核市・特例市各41市の計82市（宇都宮市を含む）であり、そのうち74市から回答が得られた（「地域まちづくり計画策定の取組とその取扱手法・中核市・特例市の動向を中心に」市政研究うつのみや第6号 より）。

^{*6} 前掲報告書では、自治体への照会調査のなかで、地域まちづくり計画をより一般的な「コミュニティ計画」という言葉で置き換えている。従ってここでは文中の表現をそのまま用いている。

^{*7} コミュニティ計画を全市域で策定済み、一部区域で策定済み、または策定検討中の市の集計（前掲報告書による）

^{*8} 複数回答がなされた場合などには、回答数に応じて市数を按分しているため、このような少数が生じる場合がある。（前掲報告書による）

が検討・調整された上で、最終的に行政計画としてのコミュニティ計画として策定された。また、『高知市総合計画2001』では、「実現に向けてのしくみづくり」としてコミュニティ計画への支援とまちづくり条例の制定が打ち出されている。

少しプロセスは異なるが、類似例として宝塚市が挙げられる。宝塚市では、2001年にスタートした『第四次総合計画前期計画』で、市内を7ブロックに分けた地域別計画を市民参画型で策定した。しかし地域別計画では、詳細な内容まで踏み込んで表現することはできなかったため、小学校区のまちづくり協議会ごとに、別途、まちの課題や将来像について、住民自身が策定作業を行なうというこ

表ー1 地域まちづくり計画策定などについて、先進的な取組を行なっている自治体

	人口と地区区分	策定経緯など	地域まちづくり計画の内容	そのほか
宝塚市 (兵庫県)	22万人 小学校区単位で20のまちづくり協議会設立	2001年、第4次総合計画で市内7ブロックの地域別計画策定。引き続き、各小学校区できめ細かいまちづくり計画を策定し、後期計画(2005～)に反映。これと並行して2002年「まちづくり基本条例」が施行。	アンケート調査実施 項目 ・まちづくりの目標 ・基本方針 ・部会別計画	宝塚市では「女性ボード」(1992～)、11の「課題別100人委員会」(1997～)などにより新しい人材約1000人以上が発掘され、コミュニティ活動と連携している。
湯沢市 (秋田県)	5.6万人 23の地区組織 地域住民の自発的及び主体的な意向により設置される湯沢市独自の組織	2005年、旧市町村が合併し新湯沢市となった。同年「まちづくり支援要綱」を制定し、18の地区組織設立。並行して、組織設立後の支援のため「まちづくり交付要綱」「支援職員制度」をつくり、2006年からは地域の人材育成セミナーや、職員研修会などを実施。	要綱によると地域まちづくり計画とは「地域の課題及び目指すべき方向を明らかにした地域独自の振興計画で、地域のまちづくりを推進するために必要な事業内容等を定めたものとする」とある。 項目 ・現状と課題 ・部会別計画 ・時期と役割分担	「湯沢市まちづくり支援要綱」に基づき地域自治組織支援職員制度(23地区に408名の市職員を配置)をつくり地区課題の把握、地域まちづくり計画策定の支援を行なっている。 地域協議会交付金とコミュニティ活動交付金を給付している。
名張市 (三重県)	8.4万人 15の地域づくり組織(地区公民館中心)	1995年～各地域で任意のまちづくり協議会が組織され、地域まちづくり計画がつくられた。2003年、条例に基づく地域づくり委員会に発展的に統合。同年、「ゆめづくり地域予算制度」が創設され、地域づくり委員会へ交付されるようになった。	項目 アンケート調査実施 ・部会別計画 (各分野の計画を具体的に記載) ・時期と役割分担	ゆめづくり交付金は使途自由で補助率や事業の限定のない交付金。各地域づくり組織は、地域の課題解決のための事業を自ら実施する。
高知市 (高知県)	33万人 小学校区35地区	1990年、高知市総合計画において、コミュニティ計画を総合計画と相互補完する計画と位置づけた。1993年より行政計画として地区整備計画、地区カルテを作成。翌年コミュニティ計画策定市民会議が結成され、26地区で市民参加のもとコミュニティ計画(案)が策定。1996年、行政内部において検討・調整し、行政計画としてのコミュニティ計画を策定。	項目 ・キャッチフレーズ ・地域の現状把握 ・課題解決のための検討 ・計画のプランニング ・時期と役割分担	1971年、当時の自治省のモデルコミュニティ地区指定を受ける(下知地区) 公募の市職員がまちづくりパートナーとしてコミュニティ計画づくりに参加した(11チーム、106人)

資料：地方自治職員研修「自治・分権とコミュニティの新しい関係」公職研 2002.10

財団法人東北開発研究センター「地域コミュニティの支援戦略」ぎょうせい 2007

<http://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/2998.pdf> 高知市のコミュニティ計画

<http://aios.city-yuzawa.jp/contents/webyuzawa.nsf/image/> 湯沢市協働指針

<http://www.city.nabari.lg.jp/ct/other000011100/seidogaiyoukeika.pdf> 名張市 ゆめづくり地域予算制度

とになったという。これらは2002～2004年の間に策定され、それぞれを集約した形で、総合計画の後期計画に反映された。

一方、地域コミュニティ計画に関連した予算措置や支援策についての特色ある例としては、名張市と湯沢市が挙げられる。名張市ではすでに1995年頃から、地域での自発的なまちづくり活動が始まっており、市内数地区で地域まちづくり計画が策定されたが、この時点では財政的な支援の仕組みはなかった。2003年、新市長就任後『名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例』が制定され、使途自由で補助率や事業限定のない交付金を、市内の各地域づくり組織へ交付することとした。この制度は補助金を一本化するだけでなく、事業実施内容などについても地域の実状に応じて自由に立案できるような仕組みとなっており、画期的なものといえる。

湯沢市は2005年旧4市町村が合併した後、『まちづくり支援要綱』を作り、本格的な地域づくりを展開することになった。その際、地域自治組織設立とあわせ、設立後の支援として財政面だけでなく、行政からの人的支援体制を制度化した。さらにこれら行政職員の研修や、地域の人材育成セミナーの実施、組織間の交流促進、庁内での推進体制強化などについても、しっかりとした枠組みを作っている。

3. 宇都宮市における地域まちづくり計画（地域ビジョン）策定の事例

(1) 宇都宮市における地域まちづくり計画の位置づけ

宇都宮市では、2003年に『行政経営指針』が策定され、その中で地域自治の確立を明示し、地域によるまちづくりのための組織整備、地域への権限委譲の推進などが位置づけられた。翌2004年には、『地区行政の推進にかかわる大綱と市民協働推進指針』が策定され、続いて2005年、地区市民センターを地方自治法に定める支所⁹⁹と位置づけ、サービスの拡充、権限強化が進められた。さらに、2006年には、地域における総合的なサービスの展開と住民主体のまちづくりを推進するための計画として、『宇都宮市地区行政推進計画』が策定され、このなかで地域ビジョンの策定が掲げられている。地域ビジョンとは、地域まちづくり計画の策定に向けた、まちづくりの指針となるものである。

(2) 西地区の事例

上記のような流れを受け、2008年、市内におけるモデル地域として西地区が選定され、宇都宮大学の支援のもと、地域ビジョンが策定されることとなった。以下に、その取組内容及び、得られた結果などについて記す。（資料：『地域ビジョン作成手法に関する報告書』宇都宮大学 2009年3月）

① 西地区の概要

宇都宮市西地区は、面積101.5ha、世帯数2744戸、人口5,937人で、中心市街地の西端に位置する住・商・業務各機能がバランスよくコンパクトに分布する地区である。江戸期には城下のお屋敷町として栄え、大きな地割りなどが点在し、かつての名残を感じさせる地区でもある。高齢者人口の割合は27.4%で、市内で最も高い。また、自治会加入率は84.7%で市内で3番目に高い。

② 西地区ビジョン策定の流れ

以下に、西地区における地域ビジョン策定の流れ概略を示す。

⁹⁹ 市民の利便性の観点から身近なところで実施すべき事業を執行する機能や地域の実情に応じた対応が望まれる事業を執行する機能であり、市民への行政サービスの提供機能及び地域まちづくりの拠点機能をいう（「宇都宮市地区行政計画」2006年より）。

2008年

- 6月11～7月7日 3回にわたり、関係者で顔合わせ
- ・7月15日（火）西地域コミセン：地域の方、研究室、市役所担当課の打ち合わせ
ビジョン策定を、地域行事とも絡めて進めて行くことで合意。初めの活動は7月26日の「学校へ泊まろう！」でのアンケート調査実施に決定
- ・7月26日（土）西小：「学校へ泊まろう！」で、子どもまちあるきとアンケート調査実施
- ・8月26日（火）西地域コミセン：今後の進め方についての打ち合わせ
住民へのアンケート調査実施決定と、その方法や内容についての検討
市役所担当課より三次市事例の紹介
- ・9月9日（火）西地域コミセン：ビジョン策定部会発足 新たに地域の方3名がメンバーに加わる。
アンケート調査票内容（案）と、実施対象・方法について検討
- ・9月24日（水）西地域コミセン：第二回ビジョン策定部会会議 アンケート調査票内容について
前回指摘事項について修正したものを提示 概ね了解を得た。
10月上～中旬 コミセン、市役所とやりとりしながらアンケート内容、配布方法について詳細詰め 10月18日案承認、下旬の自治会長会議の際に依頼→配布。11/15までに各自治会で回収
- ・12月1日（月）西地域コミセン：第三回ビジョン策定部会会議 アンケート集計中間報告
報告会までを含めた今後の進め方についての確認
- ・12月15日（月）西地域コミセン：第四回ビジョン策定部会会議
アンケート集計結果報告と結果についての意見交換 聞き取り調査の実施要領について検討

2009年

- ・1月10日（土）西地域コミセン：地域住民への聞き取り調査実施
- ・1月20日（火）19時～西地域コミセン：第五回ビジョン策定部会会議
ワークショップ形式でこれまでのデータをみてのS V O T分析とビジョンの方向性出し
- ・2月10日（火）西地域コミセン：第六回ビジョン策定部会会議 ビジョン（案）の検討
- ・2月21日（土）9時半～西地域コミセン：ビジョン素案説明会
西地区まちづくり推進委員会役員会でビジョン素案説明し、承認
- ・3月9日（月）19時～西地域コミセン：反省会
これまでのビジョン検討作業を通してのメンバー意見交換会（反省会）
- ・3月14日（土）10時～西地域コミセン：ビジョン報告会（公開プレゼン）

③地域住民へのアンケート調査

西地区の住民が、地域の課題をどのように捉え、どのような将来像をイメージしているのかについて把握するために、10月下旬～11月中旬にかけて、住民対象アンケート調査を実施した。実施対象・回収率、主な設問項目と結果は以下のとおりである。

【実施対象と回収率】

- ・自治会加入500世帯・回収率79% ・P T A 170世帯・回収率78%
- ・自治会未加入90世帯・回収率23% （地区内の2つのマンションについて、役員→管理組合へ依頼して実施） 全体回収率：72.5%

【主な設問項目と結果】（有効票数547）

- ・地域の課題、自身が不安に思うこと（複数回答）

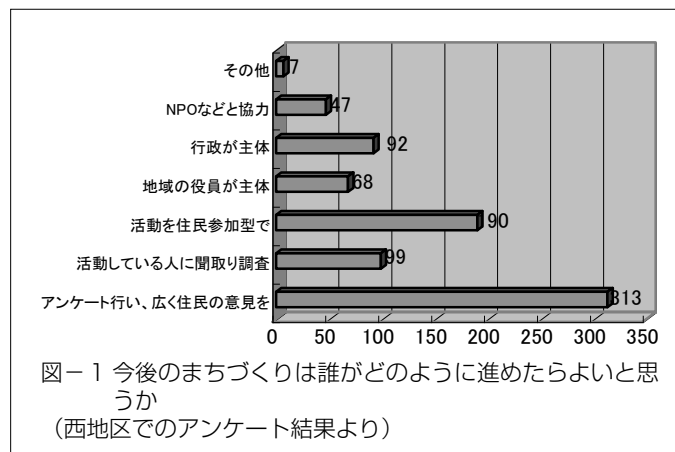
防犯・防災46.3%、高齢者の増加・健康39.5%、空家や空き店舗の増加25.4%

- ・西地区の魅力とは（複数回答）

交通の便がよい60%、百貨店や商店街がある37.5%、お屋敷まち27.6%

- ・今後の西地区のまちづくりは誰がどのように進めたらよいと思うか（複数回答）

アンケートを実施し、広く住民の意見を取り入れる57.2%、活動を住民参加型で34.7%



- ・団体の周知度

名前・活動ともによく知っている→子ども会（60.1%）、体育協会（48.6%）、連合自治会（39.3%）

全く聞いたことがない→魅力ある学校づくり地域協議会（39.3%）、リサイクル推進員（27%）

④地域住民への聞き取り調査

アンケート回答者のうち、聞き取りに応じてくれた方に西コミセンへ来ていただき、アンケート調査結果について報告するとともに、その結果についての意見交換などを行なった。参加者18名を2つのグループに分けて実施（2009年1月10日 西地区コミセンにて）。

⑤データ分析からビジョン作成まで

アンケートや聞き取り調査結果をもとに、西地区について「強み」「弱み」「機会」「脅威」という観点から、策定部会メンバーでワークショップ形式を用いて分析した。続いてSWOT分析をもとに、近未来(今後10年間程度)の見通しと今後の方向性を導いた。結果概要を以下に記す。

表－２ ワークショップ結果（SWOT分析）

西地区の強み（strength）	西地区の弱み（weakness）
<ul style="list-style-type: none"> ・面積小でコンパクト ・古いまち故に同じ価値観の共有ができています。 ・中心市街地に立地し、交通利便性がよく、公共施設、病院が多い（転入者がまず安心できること）しかも、中心部にしては閑静。 ・おまつりにもすぐに行ける（郊外の人がうらやましがる） ・人材が豊富、ある道を究めた方、それぞれの分野で活躍している方が多い。講師依頼なども、地区内で済んだりする ・学校が地域に開かれている。学校と地域が一体となっている。 ・転入者が多い。まちづくりに新しい風、新しい視点が加わる。 ・地域づくり、コミュニティを大切にしている人が多い。昔ながらの集まりが続いている。 ・品格がある。子どもたちの言葉遣いもよい。 ・市全体においても、経済面レベルもまずまずで住みやすい。（犯罪などの）リスクが低い。 ・お屋敷街あり、デパートあり、ユニークな商店街が詰まった多様性のあるまち。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公園や広場が少ない。道路が狭く整備が行き届いてない。 ・便利なはずなのに買い物が不便。普通の買い物ができにくい。スーパーがない。 ・ユニオン通りなど商業施設があるせいか、よくない意味でいろんな人（不審者？）がいる。 ・ユニオン通りはおもしろいかもしれないが、居住者（特に高齢者）とはミスマッチか。 ・南北に長いからか、途中の大きな道路などでコミュニティが分断されている感じがある。 ・それぞれの地区でのよい取組みが、西地区全体としてうまくつながってない。西地区全体の求心性として強いものがない。 ・品のよさか、奥ゆかしさからか、地域のことなどにあまり積極的に意見を言ってくれない。そのことが「依存」につながっているか。 ・新旧住民の考え方・価値観の乖離。 ・高齢者、特に単身高齢世帯が多いのではないかな。 ・保守的傾向。これまでやってきたことをやめられなくて硬直化。 ・硬直化した地縁組織ではやることが「長」に集中し、次の担い手もない。
機会 <ul style="list-style-type: none"> ・高齢社会 経験もあり、時間もたっぷりある。うまく組織化などでできればまちづくりの強力な担い手になる可能性大。高齢者の参加の機会を奪わない。 ・子どもを大切にする人たち（特に保護者）、風土 地域の人材になる資質大。子どもが学校にいる間に、保護者と地域のつながりを強められないか。 	脅威 <ul style="list-style-type: none"> ・空き地、空き家の増加など ・マンションの増加、駐車場の増加

表－３ SWOT分析から導かれた将来の見通しなど

今後10年間にやっていきたいこと、クリアしたいこと、目標
<ul style="list-style-type: none"> ・西地区の人みんなが「顔見知り」になれるようになればいい。 ・そのために、西地区全体としての求心力をだせるような行事をやる。それを支える組織体制づくり、ネットワークづくり。いろんな年齢の人、いろんな立場の人がいっしょにやれる何か。 ・まず、いろんな団体の「長」とつく人たち（トップ）の集まりで、もっといいコミュニケーションがとれるようにする。 ・転入者たちも入ってこられる環境づくり。新しい西地区の文化を作り出す。 ・PTAなど、学校関係でやってくれている人たちの成長に期待。 ・単位自治会の規模格差の是正。特に最低の数が少なすぎると活動が成り立たない。 ・意見やホッペをひろく集める、拾っていける何らかの仕組みづくりと情報発信の工夫。

SWOT分析のあと、今後10年間にやっていきたいことなどを集約して将来ビジョンとして5つの案を出し、策定メンバー全員で意見交換を行なった。最終的に「10年後こんなまちになってたらいい」「この地区ならではの特色を現していること」「ズバッと響く語感のよさ」「対外的なアピール」などを考慮し、修正を加えながら次を西地区の将来ビジョンに決定した。

最終案

にぎわいとやすらぎの歩いて暮らせるまち、西地区

～豊かな緑と歴史に抱かれた文教コミュニティ

そして懐深い共生コミュニティ～

決定の理由

- ・歩いて暮らせる街にしたい。西地区のようにコンパクトな地域で、交通の便もよい街なかだからできそうなこと。歩いて暮らせるということで、顔見知りの関係づくりや防犯のことにもつながる。
- ・「にぎわい」とお屋敷まちのしての「落ち着いた」という西地区の特色を現したい。ただし、落ち着いたは、少し静か過ぎて寂しいイメージがあるので、「やすらぎ」という言葉に置き換える。

⑥ビジョン策定から得られたこと、反省点

2009年3月9日、ビジョン策定直後、策定メンバー全員が集まり反省のディスカッションを実施、また、2010年8月、策定にかかわった主要メンバー3人へ個別に、主として地域ビジョンができたことの意義、ビジョン策定への住民の望ましいかわり方、策定プロセスにおける行政や研究室の支援のあり方についてインタビュー調査を行なった。以下に、そこで出された主な意見を記す。

表-4 ビジョン策定から得られたこと、反省点など

地域ビジョンができたことによる（自身や地域の）変化	<ul style="list-style-type: none"> ・これまで様々な事業を例年（それなりに）やり続けていたが、ビジョンという明確な目標ができたことで、すべてのことがその場限りでなく、それらの積み重ねがビジョン達成につながっていくのだということが実感できている。 ・10年後、20年後、何をやればいいのか少しイメージがつかめ、将来への希望が沸いてきた。 ・自分の子どもに将来戻ってきてほしいという気持ちが起きてきた（以前は「たぶん戻って来ないのかなあ」という漠然とした諦めの気分だったが）。 ・何事も地域のことは「自分たちで何とかしなければ」という意識が培えた。
地域ビジョン策定への住民のかかわり方についての課題	<ul style="list-style-type: none"> ・策定メンバーについて：立ち上げの初期段階では、どうしても既に地域活動をやっている団体などの人が中心とならざるを得ない。ただし一部には、団体に属さない人も入っていたほうがよいが、その場合、地域に関する知識・情報がある程度持っている人が望ましい。実作業は若手中心がよい。 ・一般住民のかかわり方：今回アンケート調査を実施したが、本来ならば全住民を対象とするのがベストか（調査実績：全戸の27%）。全戸対象の場合は簡易なアンケートとし、その中から拾い上げた対象者に詳細聞き取り調査などをやるという二段構えという方法も考えられる。内容的には地域の特性をもう少しきちんと精査した上で、そのことを踏まえたものとした。アンケートをやることそのものが住民の意識づけにつながる。自由記述欄に書かれる生の声も大切。
全体を通しての課題 行政や研究室の支援について	<ul style="list-style-type: none"> ・今回はスケジュール的にかなり厳しかった。期間的には1～1年半程度ほしい。 ・データをとったあとの分析や住民へのフィードバックの部分をもう少し丁寧にやっていた。 ・研究室や行政の支援については学習会的なものの実施を望む。その場合、①地域の人の意識を高める ②アンケートなど技術的なノウハウ ③どうやってまとめていくのかというエンディング という三段階か。特に③では、実際に会議に出席してのアドバイスなどがあるとうれしい。アンケート集計についてのソフトなど配布してもらえるとよい。

策定メンバーへの聞き取り調査からは、表-4に整理したとおり、今後の参考になる多くの意見が出されたが、中でも地域ビジョンができたことの意義について、「地域での事業をやっていく一つひと

つの積み重ねが、自分たちが描いた西地区の将来の姿につながっていくということを実感している」というのは、非常に大きな成果と言える。西地区では、ビジョン達成のために掲げた、“みんなが心を一つにできるイベントを作る”という方針をベストフェスタin西という形で、実現した（2009、2010年実施）。また、これまでやってきた事業の見直しなど、ビジョンとのすり合わせを地道に行っているという。その結果、新しい事業が起こされた一方、これまでの事業の縮小や、複数のものを合同化したりということが起きている。



図-2 全戸に配布された西地区まちづくりビジョン冊子

4. 地域まちづくり計画の今後に向けての 提言

3で触れたように、西地区でのモデル的な取組みからは、大変貴重な経験知がいくつも得られた。これらの内容が示唆するものを汲み取り、さらに全国での先進的な取組み事例からのヒントを加味して、今後の地域まちづくり計画策定における提言としてまとめることとした。

(1)地域まちづくり計画のプロセス

計画策定の期間としては、ある程度十分な期間がほしいところであるが、集中力の持続などを考慮すると、必ずしもじっくり長期間かけてという

ことが望ましいとも言い切れない。概ね1年半～2年程度とし、事前学習の期間を設けること、また地域行事などによる繁忙期などを考慮し、策定作業に緩急を持たせるなどの工夫が必要であろう。策定プロセス（方法）については定型化されたものではなく、地域それぞれのやり方で進めてよいと考えられるが、まだこうした試みそのものが手探り状態であるため、地域住民の戸惑いは大きい。従って、まず事前学習会などを行い、その中で例えば西地区で行なったような策定プロセス（案）を投げかけ、詳細な作業工程は地域での話し合いでアレンジするという方法が現実的であると考えられる。



図-3 ビジョンに謳われたイベントが実現した
(ベストフェスタin西 2009年11月7日筆者撮影)

(2) 地域まちづくり計画策定の体制づくりと住民参加

地域まちづくり計画策定は、当然地域のことを最もよくわかっている住民主体で行なわれるべきであるが、その係わり方については、大きく2つのレベルが想定される。まず、策定の実作業を行なうレベルでは（策定委員会など）、既存の団体メンバーを主体としつつ、一部地域からの公募や推薦などで、新しい視点を入れていくことが大切である。策定メンバーの年齢構成や男女比は、基本はバランスのとれた構成とすることが望まれるが、西地区での事例から考えると、実作業は若手中心とし、団体代表者など年配者は、それらの相談役や他団体との調整役に回るなどといった役割分担を行なう

のがより実状に即した方法かもしれない。

次に、策定メンバー以外の一般住民の係わり方であるが、最もわかりやすい方法としてアンケート調査がある。その場合、対象者は基本的には地区内の全戸を対象とするのがベストであるが、コスト・労力的な制約がある場合、西地区で実施したように、住民の属性を偏りのないようサンプリングする方法をとることが望ましい。また、限られた地域での調査であることから、予めその地域の課題などがある程度把握した上で、ありきたりの内容とならないよう、地域の実状に即したアンケートの設問項目とすることなども重要である。一方、アンケート調査はデータをとるという意義に加え、調査に接することで、地域まちづくり計画や地域の課題などについて、住民自らが考える契機づくりにつながるという広報的な効果も期待できる。従ってアンケート調査は対象者だけでなく、調査を実施することや設問内容について回覧などで地域全体に周知し、調査対象者以外からの自由意見も想定した方法とすることが望ましい。

アンケート調査以上に重要と考えられるのが、聞き取り調査である。聞き取り調査は数字だけでは表しにくい内容について行なうものあり、アンケート調査結果をフィードバックしながら行なうことで、調査結果を深く分析することができ大変参考になる。西地区で行なったようなディスカッション方式や、個人面談など、状況に応じ適切な方法をとることが望まれる。さらに、こうしたアンケート調査結果、聞き取り調査結果などを随時回覧や広報誌、HPなどで丁寧に地域にフィードバックし続け、広く関心を喚起するとともに、地域づくりの担い手を増やしていく機会として積極的に活用していく事も重要である。

(3) 地域まちづくり計画策定における行政、専門家の役割

(2)で述べたように、地域まちづくり計画を策定する主体は地域住民であり、組織としては自治会や、地縁団体などが考えられる。これまでこうした地域の団体は、行政の下部組織的な役割や、単なる親睦団体としての活動に甘んじているケースが決して少なくなかった。そのような団体へ、これまでとは少し次元の異なる「地域でのまちづくり」という概念を投げかけても、その策定方法という以前に、計画の必要性を理解してもらうことは決して容易ではない。そこで、当然ながら計画策定に先立ち、策定主体となる自治会や地縁団体などへの意識づけやエンパワメントが大変重要となる。具体的にどの段階で、どのような支援が望ましいのかについては、西地区での事後聞き取り調査から得られた意見を参考にすると、概ね以下のように組み立てられる。

- ①事前の学習：住民自治の必要性、地域のまちづくりを住民主体で考える必要性について、先進地の視察や、他地区の例なども参考にしながら共通理解を得られるようにする。
- ②地域の課題発見と分析：まちあるきやアンケート調査、聞き取り調査など課題発見手法とそのまとめ方などについて事前学習と実作業を通して支援する。
- ③意見集約～ビジョン策定へ：実際の会議に参加しての要所でのアドバイスを行なう。

西地区では、大学研究室と行政の地域担当者が支援を行なったが、支援者は例えばまちづくり系のNPOや、先に示した湯沢市（表－1）のような、地域自治組織支援職員制度（湯沢市の場合は23地区に408名の市職員を配置）などを設けることも考えられる。その際、現役職員だけでなく職員OBなども視野に入れて行なうことも有効であろう。このような場合重要なことは、単に数合わせ的に職員を配置するということだけでなく、支援を行なう職員一人ひとりに対して現場でとまどうことのないよう、十分な実践研修を行なうことである。

この他実務的なこととして、宇都宮市のように全市域でまちづくり計画を策定する予定がある場合

は、全市共通のアンケート集計・分析ソフト（フォーマット）などを、市が地域に提供するというような支援もほしいところである。

(4) 地域まちづくり計画の庁内での位置づけ

策定された地域まちづくり計画は、地域の総意を表したものでなくてはならない。そのためには、計画の策定主体そのものが、住民にきちんと認知された組織である必要がある。住民に認知されている組織でなければ、行政も「地域の代表」として認めることは難しいため、当然財政的な裏づけなどをとることはできない。また、認知されていなければ、事業などの実施も結局地域でのごく限られた人員のみで行なうことになり、地域の一体感に欠けるだけでなく、継続性の面からもムリが生じると考えられる。従って、地域まちづくり計画の策定主体は、地域の様々な団体とのネットワークを持ちつつ、地域の総意を表わしたものであるという大前提が不可欠となる。

次に、この認知された団体が策定した地域まちづくり計画のなかで、行政が絡んでくる事業については、それが着実に実現されるよう、当然行政計画と連動していることが重要となる。そのためには、例えば高知市のように、地域からの計画案が出された段階で、予算的なことを視野に入れ、行政内部でその実現性などについて検討・調整し、再度地域に返すというような仕組みも考えられる。こういった手法をとるには多くの時間がかかり、行政内部の調整にも大変な労力を要すと考えられるが、そういうプロセスを経ることで、住民もまちづくり計画の何たるかを理解し、それへの責任感や自治意識が徐々に芽生え、培われていく効果が期待できるのではないか。

地域が主体となるような事業についての予算措置は、従来個別の事業に対しなされているのが一般的であったが、近年、包括的にまとめた形をとる自治体が増えてきている。包括型とする目的の一つは、例えば地域がその実状に応じて新規事業を増やすなど、予算を自由裁量で柔軟に使えるようにするということがあるが、実際に包括型の予算としている自治体の例をみると、現時点においては、必ずしもうまくその目的を果たしているとは言い切れないようである^{*10}。その背景には、包括的な予算措置をとる一方で、執行する組織体の構成員や既存事業継続などをこれまで通り規定していたことなどがある。従って、地域が主体となる事業に対して包括的な予算措置をとる場合、地域住民自らが考えた事業などについて、自由な予算運用が行いやすいよう、規定を設けすぎないことも考慮すべきであろう。

5. おわりに

本稿では、宇都宮市西地区の実践や先進自治体の事例から、地域まちづくり計画策定についての望ましいあり方について触れてきたが、そもそもなぜ地域にまちづくり計画が必要なのか、このことに対し、まずその必要性・重要性についての共通理解がなければ、策定のスタートラインにつくこともままならない。地域では既に積年にわたって毎年「事業計画」^{*11}というものが立てられ、それに関しての予算が組まれているため、そうした既存の「事業計画」と「まちづくり計画」がどう違うのかについて、住民間の共通理解を得ていくことは不可欠となる。地域における既存の事業計画は、単年度のものであり、特段の事情が生じない限り前年踏襲型で組み立てられていくのに対し、まちづくり

^{*10} 堤可南子他「地域住民自治組織に対する権限委譲施策の運用実態」都市計画学会論文集によると、福岡市では地域自治組織への既存補助金を一本化する一方で、既存事業を必須事業と規定したため、新規事業展開などには至らなかったという。

^{*11} 地域で行なわれている様々な親睦活動（体育祭、敬老会など）や、防犯活動などについての単年度計画。

計画は、地域の将来こうありたいという姿（ビジョン）を明確にし、それに対しての現状把握、そして現状と将来像との乖離を課題として捉え、この課題を乗り越えていくためには誰がどのようなアクションを起こしていったらよいのかを具体化していくものである。

本稿では、宇都宮市における地域まちづくり計画の策定事例を検証することで、都市内分権の可能性と課題について、いくつかのヒントを得た。

わが国において、今後さらに進行する人口減少と超高齢社会というドラスティックな社会の変化に対応していくためには、国や自治体だけでなく、地域で行なう事業の内容も当然大幅に見直されていくべきであろう。その優先順位の根拠となるのが、まさに地域の将来像を描く地域まちづくり計画であり地域ビジョンなのである。ただ、地域まちづくり計画の策定主体となるはずの肝心の住民たちは、近年、地域のことに無関心な層が増えてきているという厳しい実状もある。このような事を考え合わせると、前述したような住民のまちづくりに対する意識づけやスキルアップに係わる支援だけでなく、長期的な視点に立つものとして、住民たちが自分たちの住む地域のことに広く関心を持ち、相応の課題解決力を身につけられるよう、例えば子どもの頃からの「まちづくり教育」的なプログラムを、学校教育現場などで展開していくことも検討すべきであろう。

本稿執筆に当たっては、西地区まちづくり推進協議会、ビジョン策定部会メンバー及び、宇都宮市地区行政課、みんなでまちづくり課の方々にご協力いただきました。末筆ながら感謝申し上げます。

参考文献

横道清孝「日本における最近のコミュニティ政策」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター 2009年

堤可南子他「地域住民自治組織に対する権限委譲施策の運用実態」都市計画学会論文集 No.42-3 2007 pp.247-252

山田義治・財団法人東北開発研究センター『地域コミュニティの支援戦略』ぎょうせい 2007年

広井良典『コミュニティを問いなおす』ちくま新書 2009年